

УДК 34:336.025

О.Є. БАВИКО, канд. політ. наук, Міжнародний університет бізнесу і права

СУЧАСНІ ЗРУШЕННЯ У ВИЗНАЧЕННІ ПРЕДМЕТУ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Ключові слова: предмет фінансового права, фінансова діяльність, цивільно-правовий результат, суб'єктивне фінансове право, зобов'язання

Доволі складно знайти у сучасному фінансовому праві проблему, яка була би частіше згадуваною, ніж визначення предмету відповідної галузі та його дискусійних характеристик. Така дискусія могла б точитись й далі на рівні теоретичних узагальнень та коментарів, але ж реальність кидає нам нові виклики, вимагаючи якісних змін у врегулюванні фінансових відносин. Відзначаючи те, що в останні роки спостерігається інтенсивний розвиток як теорії, так і практики правового регулювання фінансових відносин, у процесі якого законодавство України збагатилося Бюджетним кодексом, Законом України «Про національний банк України», «Про банки та банківську діяльність», законодавством про валютне регулювання та багатьма іншими нормативними актами. У той же час доводиться погодитися з тим, що солідний потенціал науки фінансового права не затребуваний належним чином законодавцем і правозастосовчими органами державної влади, що нерідко публікації з фінансового права носять характер коментування або навіть переказу нормативних актів та практики їхнього застосування; не відчувається помітного впливу вчених, що спеціалізуються в області фінансового права, на формування планів законопроектних робіт і на підготовку проектів нормативних актів в області фінансів.

Відзначені недоліки, які характерні, тією чи іншою мірою, й для інших галузей права, обумовлені, на нашу думку, специфікою фінансово-правової наукової доктрини, її орієнтованістю на сприйняття фінансово-

правових реалій як даності, що не підлягає критичному аналізу й тим більше вдосконалюванню. За таких умов завданням сучасної правової науки є, на нашу думку, визначення факторів, які потребують урахування у процесі визначення предмету фінансового права з огляду на плинність сучасної фінансової системи.

Новизна статті полягає у характеристиці зрушень, що відбуваються в сучасних фінансових правовідносинах та обґрунтуванні необхідності внесення відповідних змін у доктрину фінансового права. А саме: зміни традиційної доктрини таким чином, щоб інститут фінансового права передбачав не тільки перерозподіл коштів та фінансове регулювання, але й, перед усім, збереження цінності національного та приватного багатства, врахування необхідності розвитку суб'єктивного та емісійного права.

Традиційне сприйняття предмету фінансового права у загальному вигляді є доволі ідентичним у дослідників всього пострадянського простору. Так, автори навчального посібника «Фінансове право» В.П. Нагребельний, В.А. Чернадчук, В.В. Сухонос на ґрунті аналізу змісту фінансових відносин надають наступне визначення: «Отже, предмет фінансового права складають суспільні відносини, що виникають в процесі діяльності держави та місцевих утворень (адміністративно-територіальних одиниць) щодо планомірного утворення (формування), розподілу й використання грошових фондів (фінансових ресурсів) з метою реалізації завдань держави» [1, с.56]. У підручнику з фінансового права академіка Л. Воронової предметом фінансового права визначаються «суспільні відносини, що виникають у процесі мобілізації коштів у публічні централізовані і децентралізовані фонди держави і органів місцевого самоврядування та інші фонди, що визначаються державою публічними, їх розподілу і використання, а також у ході контролю за рухом цих коштів, їх ефективним і цільовим використанням, а також з емісією та обігом грошових знаків» [2, с.34].

Російські фахівці галузі фінансового права у підручнику за редакцією Н. Хімічевої визначають предмет фінансового права, як відносини щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів держави, її територіальних підрозділів, а також підприємств, організацій та установ, необхідних для забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб, у процесі здійснення яких відбувається розподіл та перерозподіл суспільного продукту та контроль за задоволенням потреб суспільства [3, с.65].

Дискусійним питанням віднесення до предмету фінансового права відповідної діяльності органів місцевого самоврядування [4], визначенню межі правового регулювання нормами фінансового права соціально-економічних відносин [5], поняттям фінансової системи [6], нормативно-правовому забезпеченню реалізації державної політики у сфері місцевих фінансів [7] присвячені праці вітчизняних вчених І.В. Горбайчука, Н.Л. Ковтунович, А.О. Монаєнко, О.В. Солдатенко.

Традиційне розуміння фінансового права і предмету його регулювання базується на понятті фінансової діяльності держави. Багато десятиліть, як постулат, під фінансовою діяльністю держави розуміється владно-примусова діяльність уповноважених органів держави з мобілізації, розподілу й використання державних централізованих і децентралізованих грошових ресурсів. Звичайно, це правильно, але чи варто визнавати таку характеристику родовою для розуміння сутності фінансової діяльності держави? Не можна ігнорувати той факт, що фінанси є складовою частиною функціонування національної економіки, народного господарства, господарського обороту.

Необхідно відмітити те, що попередні періоди розвитку науки фінансового права відзначалися більш універсальними визначеннями родових категорій. Так, академік І.І. Янжул писав: «Головне місце в науках адміністративних приділяється наукам господарським, серед яких і наука державного господарства або, за діючою термінологією,

наука про фінанси, або фінансове право». Загальнонаціональний характер управління, за посередництвом фінансів, державним господарством підкреслюється вченим і далі, за допомогою категорії суспільного господарства, що у ту пору не могло мати ніякого відношення до догм партійного комунізму: «Фінансова наука - є вчення про суспільне господарство, що має своїм завданням виклад тих правил, яких необхідно дотримуватись при добуванні матеріальних коштів, потрібних для виконання суспільних цілей. Фінансове право – це сукупність законодавчих постанов про фінансовий устрій і фінансове керування державою» [8, с.13].

У вступі до Плану фінансів, після загальної характеристики державного боргу Російської імперії на 1810 рік, М.М. Сперанський формулює наступний висновок: «Тим часом всі частини державної економіки, вся торгівля й промисловість повинні страждати від цього положення фінансів». Це положення про загальноекономічне значення фінансів не просто декларується, воно розгортається логічно, є підґрунтям для прогнозування конкретних негативних економічних наслідків. Примітна подібна до сучасної логіка аналізу грошово-кредитної політики в М.М. Сперанського, коли причину росту цін він визначає як наслідок наростання державного боргу й державних позик, що не погашаються: «Дорожнеча речей повинна зростати: тому що всяка позика без своєчасного платежу є не що інше, як прибавка до цін на речі [9, с.35]. Для нас тут важливий, також, комплексний міждисциплінарний висновок – невиконання фінансово-правового зобов'язання державою тягне економічні наслідки у вигляді росту цін. Економічне, навіть макроекономічне значення фінансового права було сформоване як правило, що не втратило актуальності й донині і наочно спостерігається на прикладі зростаючої сьогодні інфляції.

Тенденція звуження змісту поняття фінансів і фінансового права, вилучення з нього, в одних випадках, конституційно-правових, а в інших – макроекономічних пи-

тань, могла би бути кваліфікована як модернізація науки й правової практики, якби вона відповідала тим змінам і особливостям розвитку фінансово-правової науки й практики, які мають місце в розвинених країнах. Однак це не так.

Звернемося до Енциклопедії банківської справи й фінансів, що видається з 1924 року й протягом всієї восьмидесятилітньої історії визнається авторитетнішим виданням у своїй області [10, с.126]. Вона містить більше 4500 статей. Первинним інститутом для категорії національних фінансів, що включають у себе державні фінанси, фінанси корпорацій і особисті фінанси, є національне багатство. Національне багатство (National Wealth) складається винятково з реальних активів країни – земля, будови, обладнання, матеріальні запаси та ін. Ця концепція національного багатства виключає з його складу так звані представницькі форми багатства – гроші, облігації, інші обігові інструменти, паперові гроші. Ці представницькі форми багатства й утворюють предметний склад фінансів. Варто звернути увагу на близькість англословних термінів, що позначають вищі публічно-правові інституції, – *commonwealth* – держава, *national wealth* – національне багатство, а також *commonwealth citizen* – громадянин. Загальновідома кількісна теорія грошей, початок якої було покладено в працях Бодена, Юма, Локка, Монтеск'є, і яка в її радикальному вираженні є монетаризмом, вихідним пунктом своєї логіки має співвідношення між реальними активами національного багатства й національних фінансів, як представниками цих реальних активів. Загальний рівень вартості національних благ виражається як відношення загальної вартості маси фінансів як представників реальних благ до обсягу товарних угод із цими благами. З огляду на те, що далеко не кожний актив зі складу національного багатства виявляється предметом угоди або іншого економічного використання, він, будучи об'єктом володіння будь-якого суб'єкта, може, проте, не бути предметом реалізації його суб'єктивного

права використання як блага безпосередньо для задоволення потреби або створення нового блага. У такому випадку, якщо в складі представників національного багатства виявляються фінансові кошти, гроші, що представляють собою цей об'єкт, то цінність таких представників, фінансова цінність грошей, буде дуже малою, і вона буде негативно позначатися на інших представниках національного багатства, що використовуються, й самому багатству. Таким чином, якщо суб'єктивне право не використовується корисним способом, це тягне знецінення об'єктів володіння та знецінення фінансових коштів. Так фінансова цінність грошей стає мірою суб'єктивного права.

Тут і прихований інший зміст фінансового права, як права на збереження, стабільність цінності грошового вираження вартості належного суб'єктам фінансових відносин майна. Цивільне право захищає власність приватної особи від заповідання їй збитку, воно є правом не тільки на предметне володіння й користування приналежним майном, але також і правом на збереження його цінності й вартості. Однак, цивільне право не може захистити грошову готівку, що знаходиться у власності суб'єкта, від її знецінення внаслідок падіння курсу національної валюти, не може захистити, також, і від знецінення вартості цінних паперів, а слідом за ними, не може повною мірою захистити від знецінення вартості тих реальних активів, які стоять за цими цінними паперами. Ця проблема має бути предметом регулювання фінансового права. Фінансове право – право збереження цінності національного багатства, яке реалізується та збільшується приватноправовими і публічно-правовими засобами, а також право цінності грошового вираження приватного майна, що захищається й реалізується у публічно-правовий спосіб. Фінансове право, як і всяке інше публічне право, належить суверенові, у демократичній державі – народу. Це право народу на збереження цінності його національного багатства. Наявність різних, як бачимо, навіть за суттю,

визначень свідчить про існування досить полярних реальностей інституту фінансового права як права (втім, як і всякого іншого права). Однойменні інститути фінансового права відображаються різними визначеннями, тому що вони представляють різні інституціональні реальності та їхні змісти, за якими стоять відмінності правових практик, правосвідомостей і, як наслідок, визначень понять.

Можна стверджувати, що в Україні такого фінансового права, як конкретної інституціональної реальності, дефініція якого була сформована у вигляді права збереження цінності публічного й приватного багатства, або права фінансової цінності, немає. Є інший інститут фінансового права, для якого відома загальнопоширена дефініція як права, що регулює фінансові відносини, інакше – права фінансового регулювання. Право, що регулює фінансові відносини в сучасній Україні, не має й не ставить своєю метою забезпечити цінність публічних або приватних статків, у нього інше завдання – регулювати фінансові відносини, чого далеко не досить у складних умовах фінансової кризи.

Ще важливіше підкреслити, що фінансові відносини, або, скажемо точніше, фінансові правовідносини, складаються з метою досягнення цивільно-правового результату, а саме збільшення або зменшення чийогось майна, здійснення тієї або іншої по своїх наслідках цивільно-правової угоди. Візьмемо хоча б оподаткування. Якби не обчислювався й не стягувався той чи інший податок, результатом оподаткування є, в остаточному підсумку, обмеження (применшення) права власності платника податків і збільшення на ту ж суму державної власності. По суті, те ж саме з точністю до навпаки відбувається й в області фінансування бюджетних видатків, коли держава свідомо, на основі закону, применшує своє право власності, фінансуючи ті або інші бюджетні установи, господарські організації або життєдіяльність громадян. Цей аналіз не має необхідності продовжувати, тому що переміщення коштів від

одного власника до іншого може й повинне розглядатися як цивільні правовідносини за його кінцевим результатом.

Чим пояснюється те, що велику групу економічних відносин держава регулює саме як фінансові відносини? Нам представляється, що поясненням служить особлива зацікавленість держави або навіть обов'язок держави в захисті, задоволенні або гарантуванні публічного інтересу, у точному, енергійному здійсненні тих дій і операцій, які переслідують безпосередньо публічні цілі. Не держава створює або перетворює ті або інші економічні відносини у фінансові, а публічний інтерес у їхньому здійсненні за заданою програмою змушує державу регулювати частину грошового обігу імперативними методами, а не цивільно-правовими. Неможливо представити існування держави, в якій стягнення податків здійснюється цивільно-правовими засобами, а забезпечується звичайним позовним судочинством; будь-які спроби ведення фінансової діяльності на засадах диспозитивності завжди будуть приречені на невдачу, у цьому нас переконують і дійсність, і історичні приклади.

Закономірне питання: що ж таке фінансово-правова форма, аналізована окремо від змісту фінансово-правових відносин? Можна припустити, що фінансово-правова форма – це особлива процесуальна або, якщо завгодно, процедурна правова форма, за якою здійснюються публічні економічні відносини. І в цьому випадку могло б бути логічним припущення про те, що фінансове право – є процесуальна галузь права, і їй повинні бути властиві всі закономірності, за якими розвиваються процесуальні законодавство й правозастосування. Крім усього іншого, ця концепція могла б зробити зайвим продовження дискусії про місце фінансового права в системі галузей права, говорячи точніше, дискусії про місце фінансового права в системі матеріально-правових галузей права, оскільки фінансове право могло б розглядатися як галузь процесуального права. Ця точка зору не наділена, на жаль, новизною. У загальній фо-

рмі вона висловлювалася в минулому рядом учених – прихильників широкого підходу до визначення процесуального права; згадаємо хоча б роботи В.М. Горшенева. Застосування цієї концепції до фінансового права могло б дати нам можливість по новому поглянути на багато явищ функціонування економіки.

Однією з якісних змін у фінансовій системі країни є розвиток і становлення суб'єктивного фінансового права, що, за аналогією із цивілістикою, доречно було б охарактеризувати як право фінансове. Довгі роки поведінка суб'єктів фінансового права розглядалася й розумілася як дотримання заборон і виконання позитивних обов'язків. Новий етап соціально-економічного розвитку країни призвів до того, що юридичним і фізичним особам надані досить широкі правові можливості по захисту своїх майнових інтересів в області фінансів, з формування програми своїх фінансових відносин з відповідними органами держави.

Найважливішим проявом цієї тенденції став судовий захист прав юридичної або фізичної особи в області фінансів. Те, що повинно було розглядатися як обмеження суб'єктивного права в області оподаткування в минулому, стало реальністю – судовий захист інтересів учасників бюджетних відносин є юридичною гарантією захисту їх прав.

Звичайно, вище зазначене не до кінця й лише у вигляді загальних проявів підтверджує тенденцію розвитку суб'єктивного фінансового права, але те, що саме в рамках підходу до фінансового права як права процесуального ця тенденція могла б бути сприйнята й реалізована, для нас представляється цілком можливим.

Те ж саме стосується використання правової конструкції зобов'язання для регулювання фінансових відносин. Прихильників визнання податків, що стягуються з юридичних і фізичних осіб системою податкових зобов'язань, нерідко критикують, причому не тільки й не стільки цивілісти, скільки їхні опоненти з рядів фахівців фінансового права.

Тим часом незаперечно, що податкове законодавство спирається на концепцію податкових зобов'язань, і юридичний механізм побудови відносин між податковим органом і платником податків будується за схемою, що максимально наблизилася до схеми виникнення, виконання й забезпечення виконання цивільних зобов'язань.

Взагалі то категорія зобов'язання, на наш погляд, безпідставно монополізована цивілістикою. Як представляється, історичним поясненням цього служить те, що в рамках цивілістичної думки цивільно-правової теорії й цивільного закону довгі століття експлуатувалися багато наскрізних правових конструкцій, застосовні не тільки в цивілістиці, але й в інших галузях права. Кардинальні зміни в правовій системі нашої країни неминуче спричинили й спричинять подальшу рецепцію цивільно-правових конструкцій в інших галузях права й правозастосування. Мова, звичайно, не йде про механічне відтворення засобів цивільно-правового регулювання в невластивих йому сферах; навпаки, повинні бути вироблені критерії, керуючись якими саме універсальні наскрізні правові категорії з максимальною кількістю галузевих особливостей і методу правового регулювання будуть знаходити своє застосування в інших галузях права.

На наш погляд, категорія зобов'язання – одна з таких наскрізних правових конструкцій. Визнання за податковими відносинами багатьох рис зобов'язання – лише перший крок, що приведе до подальшого вивчення фінансових відносин для того, щоб нам вдалося побудувати систему фінансових зобов'язань не тільки кількісно, але й структурно порівняну із системою цивільних зобов'язань.

У сучасному правознавстві вже багато говорилося й говориться про процес втрати багатьма інститутами фінансового права своїх традиційних ознак. Хрестоматійним прикладом є банківське кредитування. Представляється, що немає підстав для оплесків на адресу існуючого режиму правового регулю-

вання банківського кредитування. Ставши сферою переважно диспозитивного регулювання, банківське й інше кредитування втратило багато позитивних рис, які були властиві йому в минулому, воно перестало бути інструментом непрямого регулювання економіки; підвищився рівень злочинності у сфері видачі й повернення позичок.

У відомій мірі сказане справедливо, також, і для сфери страхування, державного кредиту й деяких інших інститутів, що були в минулому фінансово-правовими.

Підводячи підсумок вищевикладеному, можна виділити наступні зрушення у фінансових відносинах, які, на нашу думку, необхідно враховувати у процесі конструювання предмету фінансового права.

По-перше, існуюча система фінансового права немає в якості предмета, а отже й не захищає грошову готівку, що знаходиться у власності суб'єктів, від її знецінення внаслідок падіння курсу національної валюти, вартість цінних паперів, а слідом за ними і вартість тих реальних активів, які складають національне багатство. Ця проблема має бути предметом регулювання фінансового права. Традиційна доктрина має бути зміненою таким чином, щоб інститут фінансового права передбачав не тільки перерозподіл коштів та фінансове регулювання, а й, перед усім, збереження цінності національного та приватного багатства.

По-друге, однією з якісних змін у фінансовій системі країни є розвиток і становлення суб'єктивного фінансового права. Отже, необхідно приділити більше уваги змінам кордонів між фінансово-правовим і цивільно-правовим регулюванням, які відбуваються на фоні постійної трансформації економічної системи.

По-третє, як наслідок, є очевидним, що, крім податкового й бюджетного права, у системі фінансового швидко формується підгалузь емісійного права, що охоплює як сферу кредитування, розрахунків, регулювання грошового обігу, так і правовий режим випуску й обігу цінних паперів, валютного регу-

лювання, створення й використання різноманітних депозитів.

Ця концепція дозволяє віднайти інтегруючий критерій для об'єднання, здавалося б, різнорідних інститутів у самостійну підгалузь фінансового права. Виникаюча при цьому «тріада» бюджетного, податкового й емісійного права в їхній єдності виступає основою для конструювання як предмета, так і системи фінансового права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нагребельний В. П. Фінансове право України : навчальний посібник / В. П. Нагребельний, В. А. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2004. – 359 с.
2. Воронова Л. Фінансове право України : підручник / Л. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга. – 448 с.
3. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юристъ, 2002. – 749 с.
4. Горбайчук І. В. Дискусійні питання предмета фінансового права / І. В. Горбайчук // Економіка. Фінанси. Право. – 2003. – № 11. – С. 45-52.
5. Ковтунович Н. Л. Предмет фінансового права: дискусійні питання / Н. Л. Ковтунович // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави : збірник наукових праць. – Черкаси : Вид. від ЧНУ імені Богдана Хмельницького, 2008. – С. 164-167.
6. Монаєнко А. О. Поняття фінансової системи України / А. О. Монаєнко // Проблеми розвитку фінансової системи України в умовах глобалізації : матеріали IV (X) Міжнародної наук.-практ. конф. (19–21 березня 2008 р.). – Сімферополь : Центр Стабілізації, 2008. – С. 91-92.
7. Солдатенко О. В. Нормативно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері місцевих фінансів / О. В. Солдатенко // Бюджетно-податкові чинники активізації розвитку фінансових ринків та фінансового посередництва : матеріали наук.-практ. конф. – Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2008. –

С. 501-502.

8. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. – СПб. : Статут, 1899. – 593 с.

9. Сперанский М. М. План финансов. У

истоков финансового права / М. М. Сперанский. – М. : Статут, 1998. – 379 с.

10. Энциклопедия банковского дела и финансов. [Издание на русском языке]. Probus Publishing Company, McGraw-Hill, Корпорация «Федоров». – 2000. – 1997 с.

Бавико О. Є. Сучасні зрушення у визначенні предмету фінансового права / О. Є. Бавико // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 18–24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bоepfp.pdf>

Обґрунтовується необхідність зміни традиційного розуміння предмету фінансового права, який, на тлі фінансової кризи та розвитку суб'єктивного фінансового права має включати не тільки перерозподіл коштів та фінансове регулювання, а й, перед усім, збереження цінності національного та приватного багатства. Відповідна концепція, яка базується на визнанні «тріади» бюджетного, податкового й емісійного права виступає основою для конструювання як предмета, так і системи фінансового права.

Бавыко А.Е. Современные сдвиги в определении предмета финансового права

Обосновывается необходимость трансформации традиционного понимания предмета финансового права, который, на фоне финансового кризиса и развития субъективного финансового права должен включать не только перераспределение средств и финансовое регулирование, а и, сохранение ценности национального и частного богатства. Соответствующая концепция, которая базируется на признании «триады» бюджетного, налогового и эмиссионного права выступает основой для конструирования, как предмета, так и системы финансового права.

Bavyko A.Y. Modern Changes in the Determination of a Financial Law Subject

Is grounded the necessity of transformation of the traditional understanding of the financial law subject that on the background of the financial crisis and the subjective financial law development has to include not only sources redistribution and financial regulation but saving of the value of national and private wealth. The appropriate conception that is based on the acknowledgement of the «triad» of budgetary, tax and emissive law is the basic one for the construction of both the object and the system of the financial law.